ADVIES

van de commissie voor de bezwaarschriften over het bezwaarschrift van 22 februari 2011 van

Stichting De Parasol I, Van Aelstlaan 24, 5503 BD, Veldhoven

tegen het besluit van 24 januari 2011 van

de gemeenteraad van Veldhoven

waarbij de subsidie voor Stichting De Parasol I (verder te noemen: De Parasol) over het jaar 2011 in het WelzijnsBudgetPlan 2011 (verder te noemen: WBP 2011) is vastgesteld.

DE FEITEN

Het college van burgemeester en wethouders (verder te noemen: het college) heeft bij brief van 24 januari 2011 aan De Parasol bekendgemaakt dat het subsidiebedrag voor 2011 voor De Parasol op 16 december 2010 door de gemeenteraad in het WBP 2011 is vastgesteld op € 102.969,-. Tevens is bepaald dat vanwege de overschrijding van het reserveplafond van 25% van de exploitatie een korting is doorgevoerd op de subsidie over 2010 van € 47.983,- en over 2011 van € 47.982.

Bij besluit van 27 september 2011 heeft de gemeenteraad besloten de korting in verband met de overschrijding van het reserveplafond over 2011 niet toe te passen wegens een gewijzigde reservepositie van de Parasol.

Bij brief van 22 februari 2011 heeft De Parasol een bezwaarschrift ingediend tegen de vaststelling van het subsidiebedrag in het WBP 2011. Bij faxbrief van 6 december 2011 heeft mr. M.J.C. van den Hoff van TRC Advocaten namens De Parasol de aanvullende gronden ingediend. Volgens de aanduiding op de faxbrief heeft de raad dit bezwaarschrift op diezelfde datum ontvangen.

SAMENVATTING VAN DE BEZWAREN/ARGUMENTEN

Het (aanvullende) bezwaarschrift bevat de volgende gronden:

1) Naast de overeengekomen WBP-subsidie ontving De Parasol tot 31 december 2010 ook loonkostensubsidie voor vier medewerkers op basis van eerdere besluitvorming door de gemeenteraad en afspraken tussen de gemeente en De Parasol. In de loop van 2011 wordt de loonkostensubsidie afgebouwd. Dit betekent concreet een vermindering van de totale subsidie van € 52.000,-. Dit is in strijd met eerder richting De Parasol gewekte verwachtingen.
2) Als de loonkostensubsidie wordt beëindigd acht het bestuur van De Parasol het aangewezen en redelijk dat er een volledige compensatie plaatsvindt door een evenredige ophoging van de WBP-subsidie. De totale subsidie vermindert in dat geval immers met ongeveer 27%.
3) Ten onrechte wordt gesuggereerd dat De Parasol in 2010 en 2011 de totale kosten van de voormalige ID-baners niet ten laste van de exploitatie zou hebben gebracht, waardoor een te hoge reservepositie zou zijn opgebouwd. De hoge reservepositie was immers vooral te danken aan veel verhuur en het grote Roma-project.
4) In het verweerschrift is aangevoerd dat besloten is het noodzakelijke subsidieniveau voor de jaren 2013 en verder te onderzoeken. De Parasol heeft nu echter al te horen gekregen dat er gefaseerd tot 15% op het budget zal worden gekort.

5) De Parasol maakt zich als gevolg van de bestreden besluitvorming ernstig zorgen over de toekomst van de instelling en haar medewerkers.

HOORZITTING

De commissie voor de bezwaarschriften (verder te noemen: de commissie) heeft op 14 december 2011 een hoorzitting gehouden. Op de zitting hebben bezwaarmaakster en het college zich laten vertegenwoordigen. Een zakelijke weergave van wat op de zitting is ingebracht is opgenomen in een schriftelijk verslag. Dit verslag is aan dit advies gehecht. De commissie heeft in haar oordeelsvorming datgene wat op de zitting is besproken betrokken.

RELEVANTE RECHTSREGELS

Het bestreden besluit moet worden beoordeeld binnen het wettelijk kader van de Subsidieverordening Welzijn Veldhoven 2010 (verder te noemen: de Subsidieverordening) en Budgetafspraak nummer 69 zoals vastgesteld door de gemeenteraad van Veldhoven op 16 december 2008 (verder te noemen: de Budgetafspraak). Voorts dient het bestreden besluit getoetst te worden aan de eisen die de Algemene wet bestuursrecht (verder te noemen: Awb) aan het nemen van beschikkingen en besluiten stelt, in het bijzonder de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Artikel 21, eerste en derde lid, Subsidieverordening
WelzijnsBudgetPlan

1. De gemeenteraad stelt, rekening houdend met de gemaakte budgetafspraken, jaarlijks vóór aanvang van het subsidiejaar, de meerjarige subsidies vast, middels het vaststellen van het WelzijnsBudgetPlan voor dat jaar, of zo vroeg mogelijk aan het begin van het subsidiejaar indien vaststelling voorafgaand aan het subsidiejaar om procedurele redenen niet mogelijk is.

3. Het college van burgemeester en wethouders draagt zorg voor bekendmaking van de in lid 1 (…) bedoelde besluiten aan de belanghebbenden voor 1 februari van het jaar waarop de subsidie betrekking heeft.

Artikel 27, vierde lid, aanhef en onder a en vijfde lid, Subsidieverordening
Tussentijdse openbreking van de budgetafspraak

4. Tussentijdse openbreking van de budgetafspraak is bovendien mogelijk:

a. indien door de instelling daarom wordt verzocht ingeval van een calamiteit, waaronder in dit verband wordt verstaan een situatie, waarin door plotseling opkomende bijzondere omstandigheden de instelling voor zodanige financiële problemen wordt gesteld, dat het voortbestaan van de activiteiten en/of de instelling in gevaar komt;

5. Een verzoek als bedoeld in lid 4 a t/m d, dient voldoende te zijn gemotiveerd en vergezeld te gaan van een gedetailleerde opgave van de verwachte financiële consequenties en een toelichting daarop.

Artikel 5 Budgetafspraak
Reserve

Conform het besluit van de gemeenteraad over de evaluatie van de budgetfinanciering is het de instelling toegestaan een algemene bedrijfsreserve te vormen tot het maximum van 25% van de exploitatie ontleend aan de jaarrekening 2007. De overschrijding van het reserveplafond is berekend op € 95.965,-. (….) Na het belastingonderzoek zal op basis van de eerstvolgende nieuwe jaarrekening met daarin opgenomen de vermogenspositie de algemene bedrijfsreserve opnieuw berekend worden en de mogelijke korting verrekend worden met de subsidie in de budgetperiode 2009-2011.

Artikel 8 Budgetafspraak
Openbreekclausule(s)
Deze budgetafspraak kan worden opengebroken indien Educatief Centrum De Parasol komt te staan voor onvoorziene grote financiële problemen en/of buiten proportionele onverwachte stijgingen in de kosten van in deze afspraak opgenomen taken en de instelling deze problemen aantoonbaar niet kan opvangen binnen het reguliere budget en/of reserves;

Artikel 6:18, eerste lid, Awb
Het aanhangig zijn van bezwaar of beroep tegen een besluit brengt geen verandering in een los van het bezwaar of beroep reeds bestaande bevoegdheid tot intrekking of wijziging van dat besluit.

Artikel 6:19, eerste lid, Awb
Indien een bestuursorgaan een besluit heeft genomen als bedoeld in artikel 6:18, wordt het bezwaar of beroep geacht mede te zijn gericht tegen het nieuwe besluit, tenzij dat besluit aan het bezwaar of beroep geheel tegemoet komt.

BEOORDELING BEZWAREN/ARGUMENTEN

De commissie ziet zich voor de vraag gesteld of de gemeenteraad terecht en op goede gronden tot het besluit van 16 december 2010 is gekomen. Daartoe overweegt zij als volgt.

Op grond van artikel 21, eerste lid, van de Subsidieverordening stelt de gemeenteraad, rekening houdend met de gemaakte budgetafspraken, jaarlijks de meerjarige subsidies vast, middels het vaststellen van het WelzijnsBudgetPlan voor dat jaar. Conform het derde lid van dit artikel draagt het college zorg voor bekendmaking van de in het eerste lid bedoelde besluiten aan de belanghebbenden voor 1 februari van het jaar waarop de subsidie betrekking heeft.

In artikel 27 van de Subsidieverordening is, voor zover hier van belang, bepaald dat tussentijdse openbreking van de budgetafspraak mogelijk is op verzoek van de instelling ingeval van een calamiteit, waaronder wordt verstaan een situatie, waarin door plotseling opkomende bijzondere omstandigheden de instelling voor zodanige financiële problemen wordt gesteld, dat het voortbestaan van de activiteiten en/of de instelling in gevaar komt. Een dergelijk verzoek dient voldoende te zijn gemotiveerd en vergezeld te gaan van een gedetailleerde opgave van de verwachte financiële consequenties en een toelichting daarop.

In artikel 5 van de Budgetafspraak is vastgelegd dat het De Parasol toegestaan is een algemene bedrijfsreserve te vormen tot een maximum van 25% van de exploitatie op basis van de jaarrekening 2007 en dat de overschrijding van het reserveplafond berekend is op € 95.965,-. Deze overschrijding zal gekort worden op de subsidie in de budgetperiode.

Op grond van artikel 8 van de Budgetafspraak kan de Budgetafspraak worden opengebroken indien De Parasol komt te staan voor onvoorziene grote financiële problemen en de instelling deze problemen aantoonbaar niet kan opvangen binnen het reguliere budget en/of reserves.

In artikel 6:18 en 6:19 van de Awb is, voor zover hier van belang, bepaald dat het aanhangig zijn van bezwaar tegen een besluit geen verandering brengt in een los van het bezwaar reeds bestaande bevoegdheid tot wijziging van dat besluit en dat, indien een bestuursorgaan een dergelijk wijzigingsbesluit heeft genomen, het bezwaar geacht wordt mede te zijn gericht tegen het nieuwe besluit, tenzij dat besluit aan het bezwaar of beroep geheel tegemoet komt.

De commissie stelt vast dat de gemeenteraad van Veldhoven op 16 december 2008 de Budgetafspraak met De Parasol voor de jaren 2009 tot en met 2011 heeft vastgesteld. Daarbij is voor 2009 een budget van € 146.745,- beschikbaar gesteld. Daarnaast is in artikel 5 de verrekening van de overschrijding van het reserveplafond aangekondigd. Bij de bekendmaking van het bestreden besluit in de brief van 24 januari 2011 is daartoe bepaald dat de subsidie

voor 2010 met € 47.983,- en in 2011 met € 47.982,- gekort wordt, om zodoende het eigen vermogen van de stichting tot een acceptabel niveau te verminderen.

Naast de vaststelling van het WBP 2011 heeft de gemeenteraad op 16 december 2010 een motie aangenomen waarin aan het college verzocht is om in samenspraak met De Parasol de financiële situatie voor 2011 te onderzoeken en maatregelen te treffen indien een effectieve bedrijfsvoering in 2011 niet mogelijk is of ernstig wordt bedreigd.

Voorts constateert de commissie dat de Budgetafspraak met De Parasol betrekking heeft op de jaren 2009 tot en met 2011 en dat 2012 een overgangsjaar is. In dat jaar zal onderzocht worden tot welke hoogte subsidie verleend kan worden voor de volgende budgetperiode die loopt van 2013 tot en met 2015. De hoogte van die subsidie is mede afhankelijk van de mogelijkheden van De Parasol tot het verwerven van alternatieve inkomsten.

In bezwaar is door De Parasol aangevoerd dat de afbouw en beëindiging van loonkostensubsidie in 2011 ten behoeve van vier voormalige ID-baners leidt tot een vermindering van de totale subsidie met € 52.000,-, hetgeen een verlaging van 27% van de totale subsidie betekent. Daarnaast voert De Parasol aan dat van de zijde van de gemeente reeds is aangekondigd dat de WBP-subsidie de komende jaren gefaseerd met 15% gekort zal worden. Als gevolg daarvan maakt zij zich ernstig zorgen over het voortbestaan van de instelling en haar medewerkers.

De commissie stelt vast dat in deze bezwaarprocedure de vaststelling van de WBP-subsidie voor De Parasol over 2011 ter beoordeling staat. De aangekondigde gefaseerde korting van de WBP-subsidie met 15% kan daarom niet in de beoordeling betrokken worden, nu het bestreden besluit daarop geen betrekking heeft.

Ten aanzien van de stelling in het bezwaarschrift dat afbouw en beëindiging van de loonkostensubsidie in strijd is met eerder door het college gewekte verwachtingen overweegt de commissie als volgt. Loonkostensubsidie op grond van de Wet werk en bijstand geldt als re-integratieinstrument. Conform de wettelijke regeling wordt hiermee primair ten behoeve van de betrokken medewerkers het opdoen van werkervaring en de overgang naar reguliere arbeid beoogd. Het is daarom naar zijn aard niet bedoeld ter instandhouding van de activiteiten van de instelling waar de belanghebbenden werkzaam zijn. In zoverre valt de intrekking van de loonkostensubsidie buiten het beoordelingskader van deze bezwaarprocedure. De commissie verwijst hierbij naar haar advies inzake de bezwaren met kenmerk 10.01.059 tot en met 10.01.062. Om diezelfde reden is er geen grond voor de stelling van De Parasol dat het aangewezen en redelijk is het verlies van de loonkostensubsidie (structureel) te compenseren door een evenredige ophoging van de WBP-subsidie.

Niettemin leidt de beëindiging van de loonkostensubsidie in combinatie met de korting van het budget in verband met overschrijding van de reserve in 2011 tot zodanige financiële problemen voor De Parasol dat deze niet binnen het reguliere budget en/of reserves kunnen worden opgevangen. De commissie is daarom van oordeel dat de gemeenteraad niet zonder nadere motivering aan deze omstandigheid voorbij kan gaan bij de vaststelling van de WBP-subsidie voor De Parasol over 2011.

De commissie constateert dat De Parasol als gevolg van (verwachte) financiële problemen conform artikel 27 van de Subsidieverordening en artikel 8 van de Budgetafspraak in het bezwaarschrift heeft verzocht om het tussentijds openbreken van de Budgetafspraak. Mede naar aanleiding van de eerdergenoemde motie van de gemeenteraad van 16 december 2010 heeft het college een onderzoek ingesteld naar de financiële situatie van De Parasol. Het college heeft geconcludeerd dat, als gevolg van de beëindiging van de loonkostensubsidie, in 2011 een acuut exploitatieprobleem voor De Parasol is ontstaan. Het totale subsidiebudget vermindert daardoor namelijk met € 53.000,- in 2011 en € 65.000,- in 2012.

Bij voorstel van 16 augustus 2011 heeft het college aan de raad voorgesteld om:

1. Ter oplossing van de ontstane exploitatieproblemen bij de Parasol:
    a. voor het jaar 2011 de korting van € 48.000,- niet toe te passen wegens gewijzigde reservepositie;
    b. voor het jaar 2012 een extra subsidie van € 48.000,- beschikbaar te stellen, op voorwaarde dat hiermee in het kader van een brede afweging bij de begrotingsbehandelingen 2012 wordt ingestemd.
2. Het noodzakelijk subsidieniveau voor de jaren 2013 en verder nader te onderzoeken, in overleg met de instelling.

Ter motivering van dit voorstel heeft het college aangevoerd dat over de jaren 2010 en 2011 een korting van € 48.000,- op de WBP-subsidie van De Parasol is toegepast om de algemene reserve af te romen. Voorts stelt het college dat, indien De Parasol de ID-baners binnen de eigen exploitatie opgenomen had, er in 2007 geen sprake was geweest van de toename van de reserve. Een korting in de navolgende jaren was in dat geval niet nodig geweest. Het college acht het daarom terecht om de doorgevoerde korting voor 2011 op dat moment te compenseren.

De gemeenteraad heeft op 27 september 2011 met het voorstel ingestemd.

De commissie overweegt dat het besluit van 27 september 2011 een wijzigingsbesluit is als bedoeld in artikel 6:18, eerste lid van de Awb. Het bezwaar van De Parasol wordt daardoor op grond van artikel 6:19, eerste lid, van de Awb geacht mede te zijn gericht tegen dit besluit. De commissie overweegt voorts dat door het besluit van 27 september 2011 de vermindering van de totale subsidie voor De Parasol over 2011 niet meer € 53.000,- maar slechts (€ 53.000 -/- € 48.000 =) € 5.000,- bedraagt. Per saldo is daardoor de eerder toegepaste korting op de subsidie in 2011 in verband met overschrijding van de bedrijfsreserve door de gemeenteraad teruggedraaid. Zoals ter zitting van de zijde van De Parasol erkend is, leidt dit tekort in 2011 niet tot onoverkomelijke problemen in de exploitatie. De commissie is dan ook van oordeel dat de gemeenteraad hiertoe heeft kunnen besluiten.

Voor wat betreft de stelling van De Parasol dat ten onrechte is gesuggereerd dat de hoge bedrijfsreserve is opgebouwd door het niet ten laste van de exploitatie brengen van de kosten van de voormalige ID-baners overweegt de commissie als volgt. Gebleken is dat tussen partijen niet ter discussie staat dat de bedrijfsreserve lager zou zijn geweest zonder toekenning van loonkostensubsidie. De exploitatieproblemen voor 2011 als gevolg van de afbouw en beëindiging van de loonkostensubsidie zijn ondervangen door het besluit van 27 september 2011. Het is daarom in het kader van de beoordeling van het bezwaar niet van belang of de personeelskosten van de ID-baners al dan niet in de exploitatie opgenomen waren. Dit onderdeel kan naar het oordeel van de commissie in het kader van de beoordeling van het bezwaar dan ook buiten beschouwing blijven.

Gezien het voorgaande is de commissie van oordeel dat de gemeenteraad terecht en op goede gronden tot de vaststelling van de WBP-subsidie voor 2011 aan De Parasol is kunnen komen. Het bezwaar is ongegrond en het bestreden besluit kan in stand blijven.

VERZOEK OM KOSTENVERGOEDING

In de bezwaarschriften verzoekt de gemachtigde om vergoeding van de gemaakte kosten voor rechtsbijstand.

In artikel 7:15 Awb is bepaald, dat de kosten, die de belanghebbende in verband met de behandeling van het bezwaar redelijkerwijs heeft moeten maken, door het bestuursorgaan uitsluitend worden vergoed op verzoek van de belanghebbende voor zover de bestreden besluiten wordt herroepen wegens aan het bestuursorgaan te wijten onrechtmatigheid.
De kosten waarop de vergoeding uitsluitend betrekking kan hebben en de wijze waarop het bedrag van de kosten wordt vastgesteld kunnen worden ontleend aan het Besluit proceskosten bestuursrecht (Bpb). De beslissing op het verzoek om schadevergoeding maakt, voor wat de

kosten van rechtsbijstand in de bezwaarschriftenfase onderdeel uit van de beslissing op het bezwaarschrift.

Nu geen sprake is van de noodzaak om de bestreden besluiten te herroepen wegens onrechtmatigheid, bestaat geen recht op de gevraagde vergoeding van kosten voor verleende rechtsbijstand.

ADVIES

De commissie adviseert het college:
1. het bezwaar ongegrond te verklaren,
2. het bestreden besluit in stand te laten en
3. het verzoek om vergoeding voor de kosten van verleende rechtsbijstand af te wijzen.

Aldus besloten op 14 december 2011.

DE COMMISSIE VOOR DE BEZWAARSCHRIFTEN,
de secretaris, de voorzitter,

mw. mr. A.E.Y. Vliegenberg mr. J.R.F. Kleefman